

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ВЫСШИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ



**В. ЕРМОЛАЕВ**  
*доктор юридических наук,  
член-корреспондент НАПрН Украины,  
профессор кафедры истории государства  
и права Украины и зарубежных стран  
(Национальный университет  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого»)*

**В**ысшие представительные органы выражают представительное народовластие, являются основой представительной системы, формой воплощения и осуществления народного суверенитета. Новеллизируя нашу политическую систему в направлении парламентско-президентской республики, усовершенствования правового представительства народа, повышения действенности власти, важно учитывать не только положительный зарубежный, а и богатый отечественный положительный и отрицательный опыт выборного политического представительства. Ведь от уровня научного осмысления традиций и исторических источников организации и функционирования представительной власти в Украине во многом зависят перспективы и следствия перехода к новой, более эффективной в украинских условиях политической системе.

Вполне закономерно, что разные аспекты исторического опыта политического представительства в Украине привлекают внимание исследователей. Наиболее полно он освещался в контексте исторических, теоретических и организационно-правовых основ украинского парламентаризма в изданиях Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, монографиях А. Бандурки и Ю. Древалю, П. Кислого и Ч. Вайз, В. Журавского [1–4]. Авторы этих изданий главное внимание уделили парламенту независимой Украины, подав его предысторию довольно сжато. Историко-правовой аспект высших представительных органов власти в Украине впервые было исследовано автором этой работы [5]. В ней ставится задача обобщить опыт формирования, порядок функционирования, компетенцию высших представительных органов власти, которые действовали в Украине, их предысторию.

Эта предыстория довольно давняя и длинная, как и в других европейских странах. Согласно известному исследователю первобытного общества Л. Моргану, древние племена в большинстве европейских стран управлялись народными собраниями и избранными ими советами старейшин (вождей), в которых народный элемент имел «доминирующее влияние» [6, 70].

Восточное славянство в той или иной степени испытало и античное влияние. Н. Костомаров высказывал мысль, что давнее знакомство с греками, вероятно, оказывало содействие цивилизации южнорусского народа [7, 10].

© В. Ермолаев, 2013

Византийский историк VI в. Прокопий Кесарийский отмечал: «...эти племена славяне и анты не управляются одним человеком, а издавна живут в народо-власти, и оттого у них счастье и несчастье в жизни считаются делом общим...» [8, 297]. М. Грушевский писал, что анты собирались на вече, на котором решались всякие дела, которые требовали солидарной деятельности племени или группы родов, таких как общая война, организация военных сил, выбор общего вождя из племенной старшины [9, 371]. Итак, вечевое народное собрание издавна было по своему правовому характеру органом прямого народовластия, традиция которого сохранилась и во времена Киевской Руси.

С усилением великокняжеской власти в IX–X столетиях роль вече в государственной жизни суживалась, но с началом феодальной раздробленности Древнерусского государства этот процесс имел обратное направление. По нашим подсчетам, прямых и косвенных летописных упоминаний о вече более всего именно со второй половины XI до начала XIII в. Рост роли вече в условиях «удельно-вечевой федерации» на Руси (по Н. Костомарову), юридической неопределенности престолонаследования был связан и с ростом значения городских центров в социально-политической жизни Киевского государства.

Летописи удостоверяют: в вече принимали участие представители всех сословий вечевых городов и «пригородов» [10]. Но, считал М. Грушевский, «представительство не допускалось: каждый (на вече. — В. Е.) принимал участие сам за себя» [11, 311]. Действовало лишь два ограничения: правоспособность и физическая возможность участия в народных собраниях.

Компетенция вече была довольно широкой, а фактически — неограниченной, хотя на практике, разумеется, на собраниях обсуждались только наиболее важные вопросы [12, 208]. В летописях есть свидетельство о таких полномочиях вече:

1) призывание, утверждение или смещение князей. Летописи содержат упоминания и о занятии княжеских «столов» без или вопреки призыванию в силу военного преимущества князя. Тем не менее, правление нелегитимного князя или же было непродолжительным, или приобретало легитимность вследствие согласия киевлян или населения главных городов и земель на Руси;

2) «ряд» с князем, как отмечал еще В. Сергеевич, был «не что иное, как законодательный акт», условием реализации которого и был договор вече с князем [13, 76]. Правилom было стремление народного собрания объясниться с князем и боярским советом, как можно быстрее преодолеть социально-политический кризис;

3) в сфере законодательства, писал в конце XIX в. М. Владимирский-Буданов, вече сначала принадлежит меньше прав, чем князю и боярскому совету. Но со временем в Новгороде и Пскове законодательство становится функцией лишь вече [14, 81];

4) в вопросах войны и мира вече издавна принадлежали исключительные права, ведь этого требовали интересы безопасности государства, необходимость новых расходов, комплектование народных ополчений и т. п.;

5) хотя управление и суд принадлежали к исключительной компетенции князей, в некоторых случаях (изменение членов правительства, неудачная политика князя, введение новых налогов и др.) народ вмешивался в юрисдикцию князей и последние признавали это право вече;

6) в летописях красноречиво просматривается еще одна важная правовая форма деятельности вече — контрольная. Как орган феодальной демократии оно следило за выполнением князем и боярским советом заключенного «ряда», управленческих решений, за использованием финансов и т. п. Исполнительным органом вече был городской совет «старейшин града», которые и выполняли его волю. Представительный характер совета признавался князьями и боярами.

Из давних демократических традиций совещаний старейшин родов, племен, общин, дружинной и городской знати вырос и боярский совет. Великий князь Киевский постановлял важнейшие решения, если на это было согласие его окружения — крупных феодалов-бояр, «княжеских мужей», которые образовывали совет при князе. По обычному порядку, как свидетельствуют летописи, князь не начинал дел без «совета», «не поведая мужам лучшей думы своя», «совет творя сими». С. Юшков считал, что деятельность князя направляли дружинники вместе с родоплеменной знатью, которая выросла в крупных землевладельцев [15, 55]. К боярскому совету, как свидетельствуют летописные памятники времен Владимира Великого, привлекались и избранные вече старейшины города — «старцы градские». С принятием христианства Великий князь Киевский начал приглашать на совет и вече митрополита, епископов. Таким образом, состав боярского совета в Киевском государстве был довольно определенным и в основном сословно-представительным, хотя в большинстве не выборный и не регламентированный ни одним законом.

В сферу деятельности боярского совета входили практически все вопросы из руководства князьями центральными и местными органами управления и оборона земель от вторжения, в том числе внешняя политика. Наличие в совете городских и земских представителей — старейшин, духовенства, купечества, местных или земских бояр — делала его более самостоятельным. Когда князья теряли «столы», боярский или городской совет принимал на себя полномочия государственного или земского управления, восстанавливал княжескую власть. Редкие случаи игнорирования князем совета, нарушение их взаимоотношений и упроченного порядка, судя по летописям, осуждались современниками. М. Грушевский писал, что боярский совет «безусловно, был институтом и князь был обязан совещаться во всех важнейших делах со всеми старшими боярами» [16, 228].

По летописным источникам в XII–XIII вв. в Галичине и на Волыни вече проявляет себя довольно редко. Зато боярская верхушка здесь значительно усиливается и боярский совет в Галичине начал проявляться как постоянный государственный институт. Круг его полномочий был чрезвычайно широким — галицкие бояре присвоили себе право распоряжаться княжеским «столом», приглашать и смещать князей, игнорировать династический принцип наследования княжеской власти, имели место «вокняжения» самых бояр, использование в своей политике воли и решений вече, иностранной помощи. По определению М. Грушевского, то, что боярство Галицко-Волынской земли боролось с князем и общиной и не стремилось к консолидации ни с тем, ни с другим, закрывало путь к созданию сейма наподобие существовавшего в то время венгерского [17, 478].

Вследствие золотоордынского ига политически разъединенные русские земли подпали под власть соседних государств, был прерван процесс формирования сословных представительных органов, преобразование их в парла-

ментские учреждения. Вследствие войны между Польшей и Литвой Галичина осталась под властью Польши, а Волынь и Берестейская земля, Чернигово-Сиверщина, Киевская земля и Подолье в XIV в. — Литовского государства. Сами русские земли оставались автономными, так как Литовский князь, по утверждению летописей, «вошел в приязнь» с местными феодалами, закрепленную традиционным «рядом» [18, 36–37].

Сословно-представительные органы власти формировались в Польше и Литве сначала по образцу Киевской Руси. В Польше с объединением государства в начале XIV в. появились общегосударственные вече. Когда же на земские и общегосударственные съезды начала собираться шляхта, представители городов и капитулов, эти съезды стали носить название вальных (общих) сеймов. В их работе принимали участие король и королевский совет. С 1386 г. выборы короля стали проводиться исключительно на вальных сеймах, которые собирались ежегодно и могли заседать и при отсутствии короля. Практика избрания в сейм по два депутата от земель и воеводств с 1468 г. обусловила его разделение на две палаты: сенат, который произошел из королевского совета, и посольская палата — из представителей земской шляхты [19, 57–67; 20, 70–71]. По М. Грушевскому, польские реформы уравнивали шляхту русских провинций со шляхтой коронной, ввели ее в развитие парламентаризма [21, 322].

В Великом княжестве Литовском, которое объединило основную часть украинских земель, в условиях расширения территории государства боярский совет трансформируется в Пан-совет, в состав которого входили высшие должностные лица государства, литовские и русские князья, бояре-магнаты. По нашим подсчетам, в 1564–1565 гг. украинские князья (О. Чорторийский, М. Збаражский, А. Вишневецкий, И. Бабья, А. Масальский) и господа (О. Волович, П. Загоровский, Г. Тризна и др.) в составе Пан-совета представляли около половины его членов (всего 50–60 господ) [22, 3–4, 10–11].

Важной функцией Пан-совета уже с начала XIV в. становится избрание Великого князя. Съезды «всех князей и панов советов как духовных, так и свецких, и всех врядников земских и дворных» стали носить название сеймов (в летописях — с 1309 г.) [18, 33]. По Литовскому статуту 1529 г. Великий князь обязывался «панов советов ни в чом не снижать», «все ухвалы старые держать, а новые с паны советами прибавлять» [23, 18–20]. Важнейшие государственные дела Совет решал совместно с князем, а в случае его отсутствия — самостоятельно. В случае, когда мысли господ радних и Великого князя не совпадали, последний подчинялся Совету.

Вече главных городов земель Литовско-Русского государства превратились в представительные органы — земские сеймы. М. Грушевский писал, что в XIV в. на Волыни господа на своих съездах в Луцке по собственной инициативе или по доверенности центральной власти решали разные дела, выдавали «уставы» для земли, создавали апелляционную инстанцию для местных судов, избирали послов на вальные сеймы, составляли петиции Великому князю в делах местных и общегосударственных [21, 22–23]. На этих сеймах в Луцке в XV ст. бывали присутствующими Великие князья Литовские Ягайло, Казимир, польский король Витовт [18, 81]. Позднее Великие князья направляли на сеймы земель своих представителей или письма, где определялись предметы обсуждения. М. Максимейко даже считал, что важнейшие законодательные памятники,

выданные до появления Литовского статута, составлялись именно на местных сеймах [24, 34].

Уже с начала XVI в. литовская и украинская шляхта представляла большую часть вальных и земских сеймов — этого требовала оборона русских земель в войне с Московским царством, введение новых податей, широкое привлечение шляхты к государственной и военной службе. Под ее давлением сейм выдал ряд постановлений, которыми уравнил шляхту в правах с магнатами. Назрела и сеймовая реформа, которая была осуществлена в 1565–1566 гг.

Суть сеймовой реформы в главнейшем видится в следующем. Во-первых, согласно Виленской привилегии 1565 г. уездов и Литовскому статуту 1566 г. (Раздел 3, артикул 5) предполагался созыв, за четыре недели перед вальным сеймом, уездных сеймиков, на которых местная шляхта должна была избирать на сейм по два посла [25, 11–13, 45]. Итак, сеймики стали представительными сословными органами отдельных земель и уездов, а сеймы — сословий «сейма належачими» всех земель Великого княжества Литовского. Таким образом, вводился в действие принцип мажоритарности для обеспечения представительства в сейме, а после Люблинской унии 1569 г. и образования Речи Посполитой — в Коронном трибунале. Во-вторых, Статут четко определял состав и компетенцию уездных сеймиков. В-третьих, важным нововведением в Уставе было положение об утверждении на уездных сеймиках единых решений из повестки дня сейма, который созывался для определения полномочий послов относительно их обсуждения и голосования. В-четвертых, устанавливался четкий порядок созыва сейма, определялись субъекты законодательной инициативы, устанавливались «месца и воты» представителей разных состояний и земель на сейме «подле старого обычаю». В-пятых, образовывались две палаты: господ радних и послов земских (Посольская палата). После Люблинской унии Палата господ радних стала носить название Сенат и обе палаты стали созываться одновременно, как в Польском королевстве. В-шестых, решающей новеллой в Уставе был артикул 12 «О держанье старых устав, а новых без сейма вального не устанавливать». Итак, теперь законодательство относилось к исключительной компетенции вального сейма.

Вследствие реформ общегосударственный сейм трансформировался в парламентский сословно-представительный законодательный орган, состав которого отображал интересы членов правительства, крупных землевладельцев и шляхты. Литовская хроника называет три состава вальных сеймов — «господа коронные, литовские и русские» [18, 117]. Компетенция сейма включала исключительные полномочия избрания Великого князя, принятие законов, объявление о войне и созыве ополчения, установление налогов, контроль за отношениями с другими государствами. Вальные сеймы осуществляли и судебные функции (сеймовый суд), унаследованные от старинного вече и Пан-совета. Как утверждают польские исследователи, с конца XVI в. центр управления Речью Посполитой сосредотачивается в сейме и объем его компетенции продолжал возрастать [20, 106–107; 26, 212]. Усилился контроль сейма над королем и министрами. Важнейшие должности король мог раздавать лишь на сейме.

По Литовскому статуту 1588 г. (Раздел 3, артикул 9) закреплялась обязанность послов после окончания сейма и своего возвращения «всех жителей каждого повета обстоятельно уведомить» о работе и сеймовых постановлениях [27, 137–138]. Анализ истории высших представительных органов эпохи

Литовско-Русского государства и Речи Посполитой дает основания утверждать, что они обогатили отечественный опыт политического представительства и шляхетской демократии.

Высшим органом казацкого самоуправления на Запорожский Сечи с конца XVI в. становится общий военный совет. С образованием реестрового казачества его роль в первой половине XVII в., несмотря на запреты их проведения сеймовыми ординациями Речи Посполитой, постепенно возрастает. В 1625 г. король Сигизмунд III констатировал: в Украине «все управление, вся власть у козаков, они присваивают юрисдикцию, устанавливают законы» [28, 44]. В охране своих прав казачество добивалось своего участия в вальных сеймах, в петициях к сейму настаивало, чтобы «народ наш русский пользовался надлежащими ему правами и привилегиями» [29, 173]. Борцами за права украинского народа, считал М. Грушевский, выступали и украинские послы в сейме — представители волынской, брацлавской, киевской и из других земель шляхты [29, 174].

С образованием украинского казацкого государства вследствие освободительной революции 1648 г. казацкий общий военный совет приобретает общегосударственное значение, начинает носить название Генерального<sup>1</sup>. Он становится наиболее властным коллегиальным органом в Гетманщине. Эти советы созывались для решения наиболее важных вопросов внутренней и внешней жизни государства: избрание гетмана и генерального правительства, объявление войны и мира, заключение договоров с другими государствами и т. п. [1, 44].

Относительно отношения гетмана Б. Хмельницкого, избранного на общем военном казацком совете в начале 1648 г., к генеральному совету, то у историков нет единого мнения. В частности, В. Смолий и В. Степанков считают — уже с 1649 г. Генеральный совет «почти не собирается, его роль сводится на нет» [28, 198, 204], С. Серегин — что Б. Хмельницкий считал себя выбранным монархом, и с тех пор Генеральный совет «стал терять свое значение» [30, 103], у В. Журавского «он выступает скорее определенным атавизмом прошлого на фоне общих тенденций развития тогдашнего общества» [31, 60–61]. Тщательное изучение исторических источников, работ историков казачества Л. Окиншевича, М. Грушевского, Д. Яворницкого, И. Крипьякевича и др. позволило автору воссоздать, пусть неполную, хронологию генеральных советов 1648–1657 гг. По нашим подсчетам, за это время их состоялось, по меньшей мере, 12–13, за 1657–1687 гг. — 14–15. Наши сведения о них, безусловно, неполные, их решения принимались большей частью устно и нигде не фиксировались. Но и сделанные подсчеты доказывают важную роль генеральных советов в государственном механизме и общественно-политической жизни Гетманщины.

Как заметил М. Грушевский, уже в 1632 г. на Корсунском совете появляются элементы представительства — из всех украинских городов по пять выборных, преимущественно из казацкой старшины [32, 153–154]. Количественный состав Совета с самого начала создания казацкого государства не был законодательно определен. Из-за своей большой численности (июньский 1648 г. Совет собрал до 70 тыс. участников), разного социального состава (казачество, крестьянство, мещанство), а главное — из-за условий почти непрерывной войны Генеральный

<sup>1</sup> С изменением государственно-правового статуса Рада не получила официального названия. В архивных источниках она продолжала называться казацкой, военной, великой. Гетман и генеральная старшина употребляли название «Генеральная», иногда — «сейм».

совет становится тяжело созывать и руководить его работой. Его решения могли быть непригодны для гетмана и правительства, а то и опасны. Б. Хмельницкий, очевидно, старался придать общегосударственным советам, которые готовились при более или менее благоприятных условиях, представительный характер, унормировать его. Накануне Чигиринского совета в мае 1649 г. гетман разослал предписания во все города, чтобы прибыли «депутаты вотчин и народа» по 4 казака и 3 старшины от каждого полка на «сейм генеральный» [33, 148–152]. Современники считали, что мартовский Совет 1650 г. тоже был похож на польский сейм, была настоящим национальным собранием государства [34, 300].

Нормы представительства устанавливались каждый раз гетманом и Советом старшин. Это подтверждает и неравномерность представительства на Чигиринских советах 1650, 1652, 1657 гг., Переяславском совете в январе 1654 г. и др. полков, сотен, городов. В источниках находим информацию о том, что каждая сотня имела группу казаков, людей «выборных», «подходящих», «к совету способных» [35, 262; 36, 242]. За исключением советов 1648, 1663 и 1668 гг., по мнению Л. Окиншевича, все другие советы имели представительный характер [37, 24, 28–29].

Тем не менее, после смерти Б. Хмельницкого царская политика присоединения Украины к России привела к ограничениям полномочий Генерального совета и гетмана. Их компетенция свелась к избранию (фактически — к утверждению) новых гетманов, одобрению новых «статей» об условиях гетманства.

С падением политического значения Генерального совета на Гетманщине возрастала роль Совета старшин, который стал именоваться Советом Войска Запорожского (официальное название — Казацкое государство) [38, 197]. Л. Окиншевич выделял три его компонента: генеральное правительство; сборы при участии полковников; старшинские съезды, с сотниками включительно [39, 102], избранные на генеральных, полковых и сотенных советах. Как правило, на Совет старшин приглашались, как и на генеральные советы, представители высшего духовенства, местная старшина (представители местного самоуправления — «войты и мещане»), «значительные товарищи» из бывших полковников и сотников. Согласно Переяславских статей 1659 г. количественный состав Совета увеличивался за счет введения дополнительных должностей генеральных судей, есаула, писаря. Постоянными участниками старшинских советов стали русские бояре и воеводы, присланные царем. Гетман на правах председательствующего входил в состав Совета (при любом его составе), который без его участия был неправомочен принимать решения.

Старшинский совет был неправомочен изменять законы, но после смерти Б. Хмельницкого под давлением русских членов правительства вынужден был соглашаться с нарушениями «Переяславской Конституции», новыми договорными статьями, начиная от Переяславских статей 1659 г., на ограничение правового статуса Украины, гетманской власти. Давали о себе знать и эгоистические интересы самой казацкой старшины. М. Грушевский писал: «Конкуренция войсковой рады с советом старшин получила характер борьбы казацкого демоса со старшинской олигархией». Она сама старалась решить судьбу гетманского правительства, ослабить избирательную систему, казацкое народовластие [29, 198]. Она разрабатывала и принимала проекты международных соглашений, сама начала избирать старшину, принимая на себя полномочия Генерального совета, устанавливая новые налоги, действуя как апелляционная инстанция для полко-

вых и сотенных судов, а иногда — и для генерального суда в сложных делах (суд над гетманом, полковниками, сотниками, духовными лицами) [40, 89].

Л. Окиншевич отмечает, что Старшинский совет следует уравнивать с европейскими учреждениями сословного представительства [39, 102]. Он сосредоточивал в своих руках законодательные, распорядительные и судебные функции, которые делил то с Генеральным советом, то с гетманом, постепенно утрачивая их в пользу царского правительства.

Система казацких советов — генеральных, старшинских, полковых, сотенных — феномен казацкой демократии, традиция которой навсегда осталась в политическом сознании украинства, его идеалах. Анализ практики генеральных советов, процедуры их работы убедительно доказывает усиление тенденции обретения ими представительного характера, переплетение функций органа прямого народовластия и высшего представительного законодательного органа. Незавершенность парламентского развития генеральных и старшинских советов — следствие чрезвычайно сложных внешнеполитических условий, политики в Украине самодержавной России.

Юридически и фактически приостановление развития украинской государственности с конца XVIII в., разделение ее народа между Русской и Австрийской империями принуждали его жить по законам этих государств, усваивать уроки парламентаризма.

С началом революционных событий 1848 г. в Европе и после провозглашения демократической австрийской Конституции, выборов в рейхстаг во Львове был создан Главный русский совет — орган общественного самоуправления. В своем Манифесте он требовал правового обеспечения свободного национального развития украинцев, их надлежащего представительства в рейхстаге, образования отдельного коронного края в Восточной Галичине с сеймом и своей администрацией [41, 418–420].

По двухуровневой избирательной системе в рейхстаге было избрано 383 депутата, из них 39 украинцев, в большинстве — крестьян [42, 169]. Именно они вместе с депутатами-поляками инициировали решение рейхстага об отмене барщины, повинностей и податей у крестьян. Как вспоминал депутат С. Баран, Главный русский совет и закарпатские украинцы поставили задачей создание украинской автономии с собственным сеймом [42, 171]. Тем не менее 7 марта 1849 г. рейхстаг было распущено. В Австрии последовала реакция.

Реальное восстановление парламентского представительства в Австрии состоялось лишь в 1861 г., когда был опубликован Закон об имперском представительстве, созыве «усиленного рейхсрата» (Государственного совета) из Палаты господ и Палаты депутатов [43, 387]. Последняя до реформы 1873 г. избиралась провинциальными сеймами (ландтагами). Палата депутатов избиралась на 6 лет, в составе которой было лишь 12 украинских депутатов [44, 571].

В 1867 г. Австрийская империя превратилась в дуалистическую Австро-Венгерскую империю с конституционной монархией. Избирательная реформа 1873 г. ликвидировала зависимость парламента от краевых сеймов, увеличила число депутатского корпуса до 353 человек, узаконила курриальную систему выборов. В ходе избирательной реформы в 1896 г. было введено еще и пятую курию. Это привело к непропорциональному представительству украинцев в рейхсрате — от 14 до 17 депутатов, на следующих выборах — 4 [45, 79]. На это повлияли не только недостатки избирательной системы, польское преимуще-



ство в Галичине, как отмечал М. Грушевский, но и консервативное легитимистское «рутенство» украинцев, влияние москвофильского течения [46, 154–155].

Развитие парламентаризма на западноукраинских землях в конце XIX в. происходило под ощутимым и всевозрастающим влиянием народовцев, первых украинских политических партий — РУРП (1890 г.), УСДПГ и УНДП (1899). Они развернули широкую агитацию за общее и равное избирательное право, обратились к давней форме народоправства — народного вече. При участии УРП, украинских депутатов рейхсрата 1890–1891 гг. состоялись народные вече во Львове, Коломые, Снятине, Бродах, Турци, участники которых требовали демократизации избирательного законодательства [47, 470]. Движение за избирательную реформу в конце 1905 — начале 1906 г. охватило всю Галичину. В итоге, в декабре 1906 г. обе палаты рейхсрата после тщательной доработки рассмотрели и приняли проект нового избирательного закона.

Введение общего и прямого избирательного права, хотя и сохраняло некоторые ограничения, оказывало содействие представительству украинцев в составе Палаты депутатов рейхсрата. Во-первых, если в 1879 г. украинцы Галичины и Буковины имели трех депутатов в парламенте, 1897 г. — 11, то в 1907 г. — 32, в 1911 г. — 29. Во-вторых, возросло представительство украинских политических партий: в парламент в Вене входило 27 представителей, в краевые — 29. В-третьих, изменился социальный и профессиональный состав депутатов-украинцев. Среди избранных 1907 г. — насчитывалось 17 юристов, 1911 г. — 10 адвокатов, 3 судьи, 3 университетских профессора, 2 помещика, 1 воит и 1 крестьянин [48, 99]. Такого профессионального состава не имело ни одно национальное представительство парламента.

Депутаты Галичины и Буковины основали Украинский парламентский клуб (1907–1914), который возглавил известный ученый-юрист С. Днестрянский. В обнародованной программе Клуба ставилась целью защита граждан от произвола власти, необходимость национальной автономии для Восточной Галичины и Северной Буковины, обеспечение издания закона о языках и др. [48, 108–109]. Было налажено сотрудничество с немецким, польским, европейским представительствами.

Выборы в Австро-венгерский парламент 1911 г. оказались последними. Когда началась Первая мировая война, украинские политические партии с целью обеспечения западных украинцев единым представительным органом создали в Львове с августа 1914 г. Главный украинский совет во главе с К. Левицким. Совет провозгласил в манифесте требование украинской политической автономии в составе конституционной Австрии [49, 92]. Созванный 30 мая 1917 г. после трехлетнего перерыва рейхсрат повлиять на ход событий уже не мог — империя распадалась.

Галицкий и Буковинский краевые сеймы с украинским представительством, хотя и были ограничены в своей компетенции имперским парламентом, сыграли заметную роль в развитии народного представительства, парламентской жизни на западноукраинских землях, в обогащении опыта самоуправления.

Таким образом, участие украинских депутатов в парламентских учреждениях Австрии и Австро-Венгрии, Главного русского совета, Главного украинского совета и Украинского парламентского клуба оказывали содействие национальному пробуждению украинцев Галичины, Буковины и Закарпаття, укоренению идей парламентской демократии.

Парламентский опыт украинцев был обогащен и представительством в русской Государственной думе, рожденной революцией 1905–1907 гг.

От украинских губерний в состав I и II Думы вошло 102 депутата — больше пятой части ее состава. Среди депутатов от Украины в Думе I созыва преобладали представители кадетской партии (36), трудовики (31) и беспартийные (17); II созыва — трудовики, социал-демократы, народные социалисты, эсеры получили 43 % от общего количества депутатских мест [50, 158–159; 51, 6–25]. Подводя итоги выборов в Думу, М. Грушевский констатировал: украинцы на выборах выступали преимущественно членами русских партий и призвал избранных депутатов отдавать предпочтение в Думе блоку трудовиков, а не кадетом [52].

Депутаты из Украины приняли активное участие уже в Думе I созыва в решении организационных и процедурных вопросов, в объявлении запросов правительству, разработке и обсуждению законопроектов — земельного, избирательного, об отмене смертной казни, гражданском равенстве и др., в формировании и работе думских комиссий. Еще в мае 1906 г. была образованная Украинская думская община из 44 депутатов, которая ставила целью как можно быстрее законодательно решить аграрный вопрос автономной Украины, защитить права населения края. Она начала выдавать газету «Украинский вестник» [53, 81]. Ее депутаты активно участвовали в создании и деятельности Союза автономистов — объединении думских групп избранных нерусских народов империи.

В Думе II созыва состав Украинской думской общины расширился, действовало ее руководящее ядро из 7 депутатов. Фракция начала выдавать газету «Родное дело. Вести из Думы», продолжила подготовку законопроектов своих предшественников, разогнанных царским Манифестом от 9 июля 1906 г. [54, 254, 255]

Начатая законотворческая работа в Думе II созыва (было внесено 286 законопроектов, из них одобрено лишь 20 и отказано 6) [55, 167] в условиях жесткой оппозиции со стороны левых партий, трудовиков и кадетов правительственной политике имела призрачные перспективы политического согласия, и царским Манифестом от 3 июня 1907 г. она была распущена.

По новому Положению о выборах [56, 357–381] многоступенчатая куриальная система выборов дополнялась жесткими квотами по губерниям и областям, исключала из избирательного процесса значительное количество категорий населения, в частности, из национальных окраин. По новому избирательному закону в Думе III созыва из 446 депутатских мест 383 получили помещики и буржуазия, из них 377 «великороссов», 28 «малороссов», 22 поляка, 12 белорусов и др. Ведущей силой в Думе стали октябристы и правые, сторонники самодержавия [55, 7–9]. От украинских губерний было избрано 111 депутатов, в том числе 64 помещика, 13 священников и 20 крестьян, среди них 53 правых и 41 октябристом [55, 102–106]. Поскольку состав Думы III созыва устраивало царское правительство, она просуществовала весь срок своих полномочий — до июня 1912 г.

От украинских губерний в Думу IV созыва вошло 97 депутатов, где снова преобладали правые: монархистов — 59, октябристов — 21, кадетов, прогрессистов — 14, трудовиков — 1, социал-демократов (большевиков) — 2 [57].

Такой состав Думы лишил возможности восстановить Украинскую думскую общину, завершить работу над регламентом думских заседаний, решить украин-

ский вопрос. И все же депутаты из Украины имели большое влияние на деятельность русского парламента. Они активно участвовали в комиссиях, обсуждении общегосударственных проблем и законопроектов, подготовке регламента — первых глав «Приказа Государственной думы» (М. Гредескул, М. Ковалевский, Л. Петражицкий, П. Новгородцев, И. Шраг и др.). Так, на III сессии Думы III созыва депутаты от украинских губерний подали свой законопроект о введении украинского языка в начальных школах в местностях с превосходящим украинским населением [58]. Они инициировали обсуждение в Думе IV созыва вопроса о грубых нарушениях избирательного законодательства в украинских губерниях [58], национальной политике правительства, направляли и обсуждали депутатские запросы относительно запрета празднования столетнего юбилея Т. Шевченко [59] и др. Демократически настроенные депутаты из Украины в основном поддерживали законопроекты кадетов и прогрессистов. Тем не менее, как и Дума предыдущего созыва, Дума IV созыва была завалена множеством мелких законопроектов, «законодательной вермишелью» по мелким вопросам, депутаты фактически были смещены от законодательного решения спешных социально-политических проблем [60, 7–34].

Дума IV созыва работала в условиях нарастания революционного кризиса в стране, жесткого противостояния монархистов, русских националистов и левой оппозиции, которое суживало правовое поле либерализма и конституционализма. Последняя сессия Думы состоялась в феврале 1917 г., хотя формально она была распущена Временным правительством в октябре того же года с началом выборов в Учредительное собрание.

Таким образом, антидемократическое избирательное законодательство, низкое правосознание населения обусловили классовый, партийный и национальный состав русской Думы, которое обозначилось на ее легитимности как парламента, способности законотворчества. Его следствием был и состав украинского представительства, которое стало препятствием к его консолидации, организационному оформлению, для конституционных и автономистских требований. Проиграла и либерально-демократическая и социалистическая оппозиция в Думе из новорожденных русских и украинских партий и организаций. Декларирование политической роли народа вылилось в элементарное возражение демократии и прав меньшинств, концепции народного суверенитета в его классическом смысле.

Становление отечественного парламентаризма началось в пору национально-освободительных соревнований 1917–1920 гг. Первым представительным органом, который начал этот этап, был Украинский Центральный Совет (далее — УЦС). Первое его воззвание «К украинскому народу» датировано 9 марта 1917 г. [61, 38–39]. Он формировался как центральный орган общественных организаций г. Киева и политических партий с доминированием их представителей социалистического направления. По воспоминаниям Д. Дорошенко, Центральный Совет с самого начала мыслился как «организация парламентского типа» [62, 85–86].

В самом деле, на первых заседаниях УЦС избирается его глава — М. Грушевский, Президиум, 9 комиссий (руководствующая, финансовая, агитационная, школьная и т. п.), готовится Национальный конгресс, «чтобы предоставить Центральному Совету характер настоящего представительства всего организованного украинского народа» [63, 7]. Конгресс пополнил состав

Совета, избрал его главу (М. Грушевского) и его заместителей. Из 118 избранных членов УЦС около половины (60) избирались по территориальному принципу от губерний и больших украинских общин за пределами Украины. Другие — от общественных, военных, профсоюзных, образовательных организаций, больших городов. От политических партий было избрано: союза автономистов-федералистов — 5, социал-демократической — 4, радикально-демократической — 3, социалистов-революционеров — 3, самостийников — 1 [61, 59–60]. Тем не менее реально первые четыре партии имели значительно большее количество благодаря своим членам, проведенным в Совет через крестьянский, военный, рабочий съезды и территориальное представительство. Именно политические партии определили характер его деятельности, а ее фракции образовывались по партийному принципу.

В отличие от УЦС образовывались и начали действовать Рады общественных организаций, признанные Временным правительством, Рады рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В своем большинстве (к большевистскому восстанию в Петрограде) они признавали ее, хотя сразу заявили свои претензии на властные функции в обществе.

На первых сессиях УЦР она широко использовала предоставленное ей Национальным конгрессом право кооптации к своему составу новых членов. С целью усовершенствования национального представительства пятое общее собрание Рады в конце июня и шестое в августе 1917 г. реорганизовали ее состав. Теперь состав УЦР насчитывал 643 лица. Было расширено представительство от Всеукраинских Советов крестьянских (149), военных (132), рабочих (100) депутатов, «от губерний, больших городов и колоний» (67), от украинских политических партий — 10, партий русских, польских, еврейских и др. — 81 [61, 138, 139, 233]. Тем самым было завершено формирование состава УЦР, достигнуто согласие между украинской и неукраинской «революционной демократией», пополнен состав Рады представителями национальных меньшинств.

Реально в ее работе принимало участие значительно меньше избранных депутатов. Характер деятельности УЦР определяли партии социалистического направления: из 19 представленных в ней политических партий 17 называли себя социалистическими.

Одновременно происходил процесс формирования организационных структур и компетенции Рады. По мнению М. Грушевского, Национальный конгресс положил начало «национальному парламенту», территориальной «краевой Совет» [64, 122]. По его предложению на первом общем собрании УЦР было избрано ее исполнительный орган — Комитет Центральной Рады [61, 59–65]. В его состав входил Президиум, главы комиссий, избранные члены Рады — всего 33 члена Комитета. На той же сессии 22–23 апреля 1917 г. было рассмотрено и принято Приказ УЦР (регламент), который определял ее как «представительный орган всей организованной украинской людности», перечислял полномочие и порядок работы общего собрания и ее Комитета. Итак, очерчивалось правовое поле Рады, решения которой приобретали общегосударственное значение.

На третьем общем собрании Рады 7–9 мая члены Рады решительно высказались за распространение ее компетенции и на экономику [61, 82–83]. Тем не менее, трудные переговоры с русским Временным правительством не дали желаемых результатов. И Универсал Рады выразительно заявил суть стремле-

ний украинского народа — «жить своей жизнью», дать порядок законам, выданным всенародным Украинским Собранием (сеймом) [61, 101–105]. Совет приступил к разработке Конституции — Устава автономной Украины. Уже 15 июня 1917 г. Комитет УЦР постановил организацию правительства — Генерального Секретариата, избирает его состав во главе с В. Винниченко, намечает организацию его работы, определяет структуру, бюджет. Анализ протоколов заседаний первых пяти общего собрания УЦР удостоверяет полное осознание ее деятелями характера и задач парламентской работы: Рада «превращается в настоящее народовластие», «революционный парламент», «надо создавать свои законы», «УЦР — орган законодательный» [53, 316; 61, 116–120]. После реформирования комитета УЦР в Малую раду на пятом общем собрании Рады 20 июня — 1 июля 1917 г. и расширение ее состава до 40 членов от фракции, Президиума и Советов рабочих, крестьянских и военных депутатов на нее полагались полномочия в «решении дел, которые принадлежат к компетенции Центральной Рады» между ее сессиями [61, 116, 143, 144]. На основе принятых регламентов УЦР (на втором общем собрании) и Малой рады (на шестой сессии) было определено и усовершенствовано их парламентскую процедуру. Изменилась и продолжительность общего собрания Рады — с 2–3 до 5–11 дней, заседание приобрели сессионный характер.

Таким образом, УЦР приобретала черты временного (к созыву Учредительного собрания) полномочного парламента, высшего представительного органа власти в Украине. Тем не менее, препятствия, которые создавало ему Временное правительство России, катастрофическое углубление социально-экономического кризиса в стране, партийные распри и споры в самой Раде, нерешительность, промедление в решении спешных социально-экономических проблем, прежде всего земельного, продовольственного вопроса, украинизации войска — стали причиной падения ее авторитета среди народных масс, прологом будущих поражений.

Октябрьская большевистская революция в Петрограде и падение Временного правительства не только ускорили, но и усложнили государственные процессы в Украине. Выход большевиков из состава Рады, следующее восстание большевиков в Киеве, провозглашение большевиками в Харькове 12 декабря советской власти привело к гражданской войне, новому двоевластию.

Седьмая сессия УЦР (29 октября — 2 ноября 1917 г.) постановила отчеты Малой рады, правительства, резолюцию по земельному вопросу, приняла постановление о соединении украинских земель, заслушала и обсудила вопрос мира, рассмотрела законопроекты об Украинских Учредительных сборах и др. [61, 374–383]. Малая рада 7 ноября приняла III Универсал, которым провозглашалась Украинская Народная Республика, полномочия УЦР и Генерального Секретариата [61, 398–401]. К следующей сессии УЦР Малая рада рассматривала и принимала решение относительно развития бушующих политических событий в стране, в делах военных, финансовых, действовала как сокращенный формат Рады. Тем не менее приоритетной ее функцией становится законодательная. Была сформирована комиссия для рассмотрения законопроектов. 10 ноября 1917 г. Малая рада приняла Закон «О создании суда в Украине», 11–16 ноября 1917 г. — Закон «О выборах в Учредительное собрание УНР», 14 ноября 1917 г. — Закон «Об отсрочке призыва на военную службу и откомандирование из войск граждан УНР», 19 ноября 1917 г. — Закон «Об амнистии»,

25 ноября 1917 г. — Закон «Об исключительном праве Центральной Рады выдавать законодательные акты УНР» и «О ее содержании за государственный счет». Целый ряд важных законов было принято в начале декабря — об образовании Генерального суда, о государственных средствах УНР, главной казне (казначейство) УНР, Украинском государственном банке, сахарной монополии и др.

За месяц до установленного срока созыва Учредительного собрания (9 января 1918 г.) был опубликован проект Конституции УНР [62, 5–11]. Проект предусматривал установление в Украине парламентской республики, выборы Всенародного собрания, «которые непосредственно осуществляют высшую законодательную власть... и формируют высшую исполнительную и судебную власть Украинской Республики». Итак, проект аккумулировал достижение конституционного процесса 1917 г., начатого УЦР.

Последние две сессии Рады происходили уже в условиях гражданской войны. Ее восьмая сессия (12–17 декабря 1917 г.) рассмотрела законопроекты Генерального секретариата, дела мира, заслушала и постановила отчеты Малой рады правительства, обсудила ход подготовки к выборам в Учредительное собрание [61, 16–38]. Тем не менее, ожидание на их созыв не оправдалось: из-за чрезвычайных обстоятельств выборы состоялись лишь в части округов и длились почти до конца существования УЦР.

Бесспорным достижением законотворческой деятельности УЦР стали разработка и принятие Закона «О национально-персональной автономии», который предоставлял право «каждой из населяющих Украину наций... на самостоятельное устройство своей национальной жизни» [65, 99–101]. Важное значение для создания государства имели постановления и законы УЦР об организации новых секретарств в правительстве, Закон «Об украинских деньгах», «Об объявлении Черноморского флота флотом УНР», «О создании народного войска», «О составе и порядке избрания судей Генерального и апелляционных судов», «Об организации прокурорского надзора в Украине» и др.

Последняя девятая сессия Рады состоялась 15–25 января 1918 г. Она одобрила IV Универсал, который провозгласил самостоятельность УНР, сформировала правительство, признав его программные основы, приняла Закон «О 8-часовом рабочем дне», «Временный земельный закон», внесла изменения в Закон «О выборах в Украинское Учредительное собрание» [65, 113–125]. «Соответственно фракционного состава Большой рады» был расширен состав Малой рады до 82 членов, где главным стало эсеровское большинство.

В связи с наступлением большевистских войск УЦР была вынуждена покинуть Киев. На Волыни она в сокращенном составе утвердила ряд ранее разработанных законопроектов (о гербе УНР, о денежной единице (гривне) и печати кредитных государственных билетов, о гражданстве УНР, о неизменности Украины на земле и др.), большинство которых так и не вступило в силу.

В последние два месяца своего существования (март — апрель 1918 г.), возвратившись в Киев, Малая рада продолжила активное государство- и правотворчество. Тем не менее по объективным причинам (наличие фронтов на территории республики, почти полное отсутствие связи с городами, падение авторитета УЦР и т. п.) законы УЦР оставались малоизвестными населению республики, как и нормативные акты Рады народных министров во главе с В. Голубовичем.

Завершающим документом, который воплощал концептуальные основы создания государства и парламентаризма, стала Конституция УНР (Устав о государственном устройстве, права и вольности УНР), принятая в последний день существования УЦР неполным составом ее Малой рады [65, 330–335]. Она провозглашала, что власть в УНР «происходит от народа». Высшим представительным органом власти должно было стать однопалатное всенародное собрание, которое непосредственно осуществляло высшую законодательную власть и формировало вышестоящие органы исполнительной и судебной власти — Совет народных министров и Генеральный суд республики. Местное самоуправление должно было осуществляться через выборные Советы и управы общин, волостей и земель. Должности Президента УНР Конституция не предусматривала.

Таким образом, за время своего существования УЦР, несмотря на нерешенные проблемы выборного территориального представительства, невозможного в условиях революции и общественной войны, чрезвычайные условия государство- и законотворчества, стала реальным высшим представительным органом власти УНР. За ее документами и материалами прослеживается довольно последовательная реализация парламентских функций — законодательной (по нашим подсчетам, было принято около 130 законодательных актов для правового обеспечения национального создания государства), учредительной (формирование и пополнение состава правительства, утверждение его Деклараций, Устава и учреждение губернских, уездных и городских украинских советов, формирование судебной системы УНР, попытка созыва Учредительного собрания, контроль за избирательным процессом, восстановление единства украинских земель, усовершенствование территориального устройства и др.), контрольной (заслушивание и обсуждение отчетов правительства, практика «интерпелляций» — депутатских запросов, контроль за соблюдением и защитой прав и свобод граждан, национальных меньшинств в УНР), бюджетно-финансовой (хотя и с опозданием, начата финансовая система УНР, законодательство о налогообложении, бюджете на 1918 г.). УЦР уделяла значительное внимание разработке внутренней и внешней политики, приоритеты которой были очерчены в ее Универсалах. На каждой сессии Рады обсуждались и решались острейшие политические проблемы, бурлили партийные страсти и споры. Стихия революции и гражданской войны оказалась более сильной, чем государственные мероприятия Рады.

Государственный переворот 29 апреля 1918 г., поддержанный немецким командованием в Киеве, и установление гетманского режима во главе с П. Скоропадским удостоверили слабость первого украинского парламента, его социальной опоры. Тем не менее гетман учитывал то обстоятельство, что традиции политического представительства, парламентаризма все же пустили глубокие корни в сознании народа, и обещал в «Грамоте ко всему Украинскому Народу»: «В ближайшее время будет выдан закон, устанавливающий порядок выборов в Украинский Соём» [66, 82–86]. Намерение возродить народное представительство подтверждается и обращением гетманского правительства к населению 10 мая 1918 г. [67]. Но это намерение во времена Гетманата так и не был реализовано.

В декабре 1918 г. Директория, войска которой свергли гетманский режим, постановила вышестоящим органом власти, как упоминал В. Винниченко,

Трудовой конгресс «по тому же самому принципу: имели право выборов только трудовые элементы, большая же часть буржуазии, классы паразитарные, эксплуататорские такого права лишались» [68, 142]. Активное и пассивное избирательное право по «Инструкции о выборах» предоставлялось всем гражданам УНР, которые достигли 21 года, но предполагалась куриальная система выборов. Вследствие этого из избранных в Конгрессу 593 делегатов от крестьян было 377, от рабочих — 118, от «трудовой интеллигенции» — 33 делегата [66, 105–106]. От Западно-Украинской Народной Республики (далее — ЗУНР) предполагалось избрание 65 делегатов на Конгресс.

23–28 января 1919 г. состоялась первая и последняя сессия Конгресса, где единодушно постановили Акт соборности украинских земель, а после длинных дебатов — Закон «О форме власти на Украине» и Универсал Трудового конгресса в Украине [69]. Последние подтверждали правовой статус Директории как «высшей власти на Украине на время перерыва заседаний Трудового конгресса», которой он поручал вести и в дальнейшем государственную работу.

Таким образом, Трудовой конгресс начал выполнять функции передпарламента, который легитимировал власть Директории, избрал комиссии для подготовки законопроектов, начал конституционное законодательство. Тем не менее, Конгресс вынужден был прервать свою работу под угрозой захвата большевиками Киева. Восстановить свою работу он так и не смог.

Надежные перспективы освобождения территории УНР порождали намерения возродить высший представительный орган власти — как парламент с учредительными функциями (сентябрь 1919 г.) [70, 233] или национальный предпарламент в Законе Директории о Государственном Народном Совете (ноябрь 1920 г.) [66, 114–122]. Но эти намерения остались невыполнимыми вследствие военных поражений Директории.

Успешной, хотя и кратковременной историей высшего представительного органа власти на западноукраинских землях обозначено создания 18 октября 1918 г. Украинского Национального Совета на сборах депутатов австрийского парламента от Галичины и Буковины, обоих краевых сеймов, представителей ведущих политических партий, духовенства и студенчества [66, 92]. В принятом уставе УНРада называла себя «Конституантой... украинского народа, который живет в австро-венгерский монархии». Ее следующим шагом стало оповещение Манифеста, где определялась этнографическая украинская область в Австро-Венгрии как украинская территория, которая уконституруется как Украинское государство, национальные меньшинства призывались направить своих представителей в УНРады, которая разработает конституцию новообразованного государства [66, 93].

УНРада избрала Председателя (Е. Петрушевича), Президиум, три — общую и организационные отдельно для Галичины и Буковины. С распадом Австро-Венгрии украинцы приняли власть во всей Восточной Галичине, поддержали переход всей полноты власти к УНРаде. Уже 9 ноября 1918 г. она образовала правительство — Временный государственный секретариат, определила программу его действий, официальное название государства — ЗУНР [71, 75]. Совет принял законодательные меры относительно построения систем местных представительных органов власти и государственного управления. В ноябре на многочисленном собрании и вечах почти во всех селах, городах и уездах были избраны комиссары, «вспомогательные советы» при них и национальные советы.



13 ноября 1918 г. УНРа определила конституционные основы ЗУНР в «Временном Основном законе» [66, 96]. В нем закреплялись название государства, его территория и границы, верховенство и суверенитет народа, осуществляемые через свое представительство, избранное на основе общего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании по пропорциональной системе. Основной закон утвердил герб и флаг ЗУНР. 15 ноября Совет утвердил Закон «О дополнении ее состава делегатами от уездов и городов края». Выборы состоялись с 22 по 26 ноября и состав УНРады увеличился до 152 делегатов [72, 63–64]. Представленные в ней политические партии края — УНДП, УХСП, УРДП, УСДП — стояли преимущественно на либерально-национальных позициях.

На Закарпатье по инициативе общественного объединения «Русский Народный Совет» 10 декабря 1918 г. был созван съезд делегатов его ячеек (до 500 делегатов), большинство из которых высказались в пользу присоединения края к Украине [73, 323–324]. Такое же решение приняло Всенародное Собрание в Хусте 21 января 1919 г. На Гуцульщине была провозглашена республика, избран парламент с 42 депутатов [74, 188–190]. Тем не менее провозглашение в марте Венгерской советской республики направило демократические процессы в интернациональное русло.

Считая себя органом временным, УНРада на сессии 25 марта — 15 апреля 1919 г. приняла Закон «О созыве сейма Западной области УНР», а в апреле — избирательный Закон [75, 46]. Однопалатный сейм должен был созываться президентом и избираться на основе общего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием. Но созвать постоянный парламент не судилось — польская агрессия и примирение С. Петлюры с Польшей поставили точку в истории ЗУНР и соборной Украины.

Таким образом, несмотря на чрезвычайно сложные обстоятельства, в которых западноукраинским деятелям пришлось начинать создание государства, они создали временный парламент и правительство, приняли Временный основной закон, ряд других законов, осуществили соединение ЗУНР и УНР.

В отличие от теоретиков и государственников УНР и ЗУНР, В. Ленин и его последователи отбрасывали парламентаризм как «исторически ограниченное и условное» учреждение буржуазного общества, видели в Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «новую форму, точнее новый тип государства» [76, 105, 107]. Демократия признавалась лишь пролетарская, формой которой является Советская власть.

И Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов 9–12 декабря 1917 г. в Харькове, хотя и представлял 89 советов из почти 300, что действовали в Украине, провозгласил Украину республикой Советов: «Власть отныне принадлежит исключительно Советам..., а в центре — Всеукраинскому съезду Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, его Центральному Исполнительному Комитету» [77, 12]. Съезд избрал ЦВК в составе 35 большевиков, 4 эсеров, 1 меньшевика-интернационалиста и 1 украинского левого социал-демократа и его главу. На своих первых заседаниях Президиум, образовал несколько комиссий, утвердило правительство [77, 15–17]. Завершением создания системы вышестоящих органов власти советской Украины, выстроенных по русскому образцу, началась длинная история советских высших представительных учреждений.

За 1917–1937 гг. состоялось 14 Всеукраинских съездов Советов. Формирование их состава и структуры, как и ВУЦВК и его Президиума, продолжало осуществляться на основе недемократической многоступенчатой избирательной системы под руководством большевистских партийных органов. По Конституции УСРР 1919 г. активное и пассивное избирательное право на выборах в местные Советы предоставлялось лишь трудящимся (рабочим и крестьянам), солдатам и матросам, лишались избирательного права лица, которые пользовались нанимаемой работой или жили на «нетрудовые доходы», частные торговцы, священнослужители и др. Лишь летом 1924 г. и в ноябре 1925 г. утвержденное ВУЦВК и РНК УСРР «Положение об избирательных правах граждан и о порядке проведения выборов» немного расширило круг избирателей, но и в 1929 г. «лишенцев» оставалось около 900 тыс. [78, 178]. Выборы делегатов на Всеукраинские съезды Советов сначала осуществляли губернские съезды, а с 1930 г. — районные и областные (1932) [79; 80].

Высочайшие представительные учреждения УСРР — Всеукраинские съезды Советов, Всеукраинский ЦВК и его Президиум воплощали верховенство Советов в системе других государственных органов, их главную функцию законодательства, разработки директивных постановлений, принятие бюджета, контроля за его выполнением, деятельностью правительства, учредительную функцию при принятии Конституции, утверждение правительства, избрание высших государственных чиновников. В своих функциях, компетенции и организации работы они выполняли роль «советского парламента». Именно через них, систему Советов правящая большевистская партия законодательно закрепляла и конкретизировала свою политику, старалась предоставить ей правовой характер. Но как в практике ВКП(б) и КП(б)У формальное верховенство партийных съездов подменялось реальным верховенством ЦК и его Политбюро, так и верховенство Всеукраинских съездов Советов — реальной властью ВУЦИК и особенно его Президиума.

Конституция УССР 1937 г. на основании Конституции СССР 1936 г. определяла УССР как социалистическое государство рабочих и крестьян, политическую основу которой представляют Советы депутатов трудящихся [81, 3]. Основной Закон УССР определял высочайшим органом государственной власти Верховную Раду (далее — ВР) УССР как единственный законодательный орган республики (статьи 20, 23). Раздел III Конституции «Высочайшие органы государственной власти УССР» устанавливал нормы представительства, компетенцию ВР и ее Президиума, сроки их полномочий и порядок формирования и организации работы.

ВР избиралась гражданами Украины по избирательным округам на срок 4 года по нормам: 1 депутат от 100 тыс. населения. Она избирала Президиум в составе Главы, двух заместителей, секретаря и 15 членов — столько же, как и на начало 20-х гг. в Президиуме ВУЦИК. По Конституции она должна была созвать сессии ВР дважды на год и тоже имела довольно широкие, унормированные Основным законом полномочия, которые осуществляются к избранию нового состава Президиума новоизбранной ВР УССР [82, 104].

Соответственно «Положению о выборах в Верховную Раду УССР», утвержденному Центризбиркомом 25 февраля 1938 г., в республике было создано 304 избирательных округа и 21 979 избирательных участков [83]. В выборах, по официальным данным, приняло участие 99,6 % избирателей. Все 304 кандидата

в депутаты ВР УССР были избраны. Мажоритарная избирательная система, одномандатные, безальтернативные выборы, регулированные партийно-административной номенклатурой в условиях разжигания массовых репрессий в стране искажали настоящее волеизъявление населения республики. Это были выборы без выбора. В тот же время это были первые прямые выборы в высочайший орган государственной власти, представительный характер которого оказывался в его избрании по Конституции всеми гражданами республики, которые достигли 18 лет, на основе общего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием.

Таким образом, формирование высшего представительного органа государственной власти по новой Конституции УССР принципиально отличалось от предыдущего порядка его создания. В дальнейшем нормы представительства до принятия Конституции УССР 1978 г. не изменялись, но увеличение количества избирательных округов привело и к увеличению депутатского корпуса ВР УССР до 650 депутатов, которые избирались уже на 5 лет.

В составе ВР УССР I созыва коммунисты составляли 73 %, рабочие — 50 %, крестьяне — 25 %, интеллигенция — 24,7 %, женщины — 26,6 % депутатского корпуса [84]. В послевоенный период депутатский корпус ВР УССР испытал изменения и по социальному положению упрочился в 70-е гг.: рабочих — около 30 %, крестьян — 20 %, интеллигенции — 49 % [85, 31]. На самом деле среди зачисленных к интеллигенции количество деятелей науки, культуры, образования, здравоохранения колебались в пределах 7,8–8 % от общего числа депутатов, все другие — партийно-административная номенклатура. Как и в прошлом доминирующее место в депутатском корпусе представляли коммунисты. Хотя их количество в XI созыве ВР (1985–1990) уменьшилась до 68,3 % и увеличилось количество беспартийных (до 31,7 %), среди которых преобладали просвещенцы, научные работники, врачи, тем не менее, последние почти не привлекались к руководству ВР, ее Президиума, постоянных комиссий. Состав ее депутатов в 1985–1989 гг. отображал типичную картину: среди 650 депутатов было 207 рабочих и 122 колхозника (50,6 %), 111 функционеров государственных и советских органов, 89 — партийных, комсомольских и профсоюзных органов, 37 руководителей предприятий и организаций, 52 деятеля науки, культуры, образования, здравоохранения. Довольно высокий удельный вес среди депутатов была у женщин — до 36 % [86, 3]. Они входили в руководящие органы ВР, в состав ее постоянных и временных комиссий.

Другой положительной тенденцией в составе высшего представительного органа республики был сравнительно высокий образовательный уровень его депутатов — 55,7 % из них имели высшее образование. Среди депутатов было 18 академиков и членов-корреспондентов АН СССР и АН УССР, 51 доктор и кандидат наук.

Итак, основное количество избранных депутатов, как и в прошлом, составляли представители рабочих и крестьян, партийные и государственные чиновники, кто не имел профессиональных привычек к законотворчеству. По нашим подсчетам количество юристов, экономистов в депутатском корпусе не превышало за все время существования ВР УССР 0,5–0,8 %. Для сравнения: в парламентах Англии и Италии этот показатель в 80-е гг. превышал соответственно 18 и 24 % [87, 105–108].

Конституция УССР 1978 г. внесла изменения в структуру ВР УССР, порядок ее формирования, закрепив ее статус как высочайшего органа государственной власти УССР. Основным Законом предусматривал ст. 99 избрание ВР ее Председателя, четырех заместителей, не изменяя определенных их функций. Здесь более четко формулировался правовой статус Президиума ВР. Согласно ст. 106 Президиум — постоянно действующий ее орган, подотчетный ВР в своей деятельности, который осуществляет в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высочайшего органа государственной власти УССР в период между ее сессиями. Статьей 112 определялись статус и функции постоянных и временных комиссий ВР, избранных из числа депутатов. Более детально правовые основы организации и деятельности постоянных комиссий были определены в Положениях о постоянных комиссиях ВР УССР от 29 июня 1966 г. [88] и 25 марта 1980 г. Постановлением ВР УССР было образовано 17 постоянных комиссий [89]. Со временем, на шестой сессии ВР УССР X созыва, была образована постоянная комиссия по энергетике [90]. Количество постоянных комиссий — 18 и их количественный состав — 31–33 депутата оставались неизменными до конца существования ВР УССР. В ее структуре продолжали действовать Совет старейшин и партийная группа депутатов-коммунистов.

В Конституциях УССР 1937 и 1978 гг. не нашли законодательного закрепления основные функции ВР УССР, они вытекали из ее полномочий. Так, в четвертой Конституции УССР 1978 г. положение ст. 23 предыдущей Конституции о ВР как едином законодательном органе не нашло отображения, но вытекало из других статей Основного Закона (статьи 97, 102, 103, 106, 108, 110). Причем в нем впервые субъектами законотворчества была признанная не только ВР УССР, а и народ через референдум (ст. 97). Понятно, что это положение оставалось сугубо декларативным и было свидетельством скорее прогресса советской конституционной мысли, чем намерения воспользоваться этой конституционно-правовой формой принятия законов.

ВР УССР как единый законодательный орган республики самостоятельно разрабатывала и принимала нормативно-правовые акты по ряду вопросов, которые входили в полномочия УССР соответственно Конституции СССР и Конституции УССР. С 1941 по 1990 г. ею было проведено 83 сессии, на которых принято около 500 законов и постановлений<sup>1</sup>, проведена кодификация законодательства, базой которой стали Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. ВР УССР выполняла и другие парламентские функции — учредительную, бюджетно-финансовую, контрольную. В реальной практике минимальной была ее внешнеполитическая функция — давали о себе знать длительная международная изоляция СССР, прерогативы внешнеполитической деятельности, которые фактически принадлежали лишь ВР СССР.

Деятельность ВР XI созыва совпала с началом «перестройки» в СССР, с развитием гласности и демократизации, национального возрождения и разрушения централизма. Эти тенденции отобразило и союзное законодательство 1985–1990 гг. в законах «О государственном предприятии (объединении)» (июнь 1987 г.), «О размежевании полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» (1989), «Об общих основах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (апрель 1990 г.) и др. Последний закон содержал глав-

<sup>1</sup> Подсчитано по материалам Ведомостей Верховного Совета УССР 1941–1990 гг.

ную идею — перевести местные Советы из режима единого государственного руководства в режим местного самоуправления, закреплял положение местных Советов как полноправных хозяев на своей территории [91, 13–14]. Союзная законодательная база, которая быстро расширялась, дала возможность ВР УССР начать демократические изменения в законодательстве УССР.

27 октября 1989 г. ВР республики приняла Закон «Об изменениях и дополнении Конституции (Основного Закона) Украинской ССР» [92]. В Законе отмечалось, что изменения в Конституцию УССР вносятся с целью развития демократии, самоуправления народа, усовершенствования избирательной системы, структуры, деятельности Советов народных депутатов, органов правосудия. Закон предоставил переменам значительный импульс. В частности, в новой редакции ст. 84 Конституции УССР при выборах в ВР предполагалось образование, кроме одномандатных, еще и многомандатных избирательных округов. Важные изменения были внесены в раздел 12 Конституции, который регламентировал организацию и деятельность ВР, вопрос ее исключительного ведения. В частности, значительно расширились представительные полномочия Главы ВР УССР как высочайшего должностного лица республики. Закон предусматривал создание и функционирование Комитета конституционного надзора УССР, который избирался ВР сроком на 10 лет. Существенные изменения были внесены в раздел 18 Конституции УССР «Суд и арбитраж» и в другие разделы.

Для развития демократических основ избирательной системы ВР УССР 27 октября 1989 г. приняла законы: «О выборах народных депутатов Украинской ССР» и «О выборах депутатов местных Советов народных депутатов Украинской ССР» [92]. Демократизация избирательной системы дала положительные результаты. В марте — апреле 1990 г. на всенародных выборах в ВР УССР XII созыва и местные Советы народных депутатов национально-демократические силы одержали убедительную победу. На выборах народных депутатов ВР на 450 мандатов претендовало 3653 кандидата, в среднем по 8 кандидатов на один мандат [93, 67]. Тем самым была сломана советская система одномандатных округов, безальтернативных выборов. В результате в ВР УССР создались, с одной стороны — партаппаратное большинство депутатов («группа 239»), а с другой — блок национально-демократических сил (125 депутатов). Появление реальной оппозиции, переход к работе депутатов на постоянной основе, к парламентскому режиму работы на основе нового Временного регламента знаменовали конец советского парламентаризма и начало преобразования ВР УССР в полноценный парламент.

Так закончилась длинная и многогранная предыстория современного отечественного парламента — ВР Украины. Предыдущий опыт политического представительства, его положительное и отрицательное итоги позволяют сформулировать некоторые поучительные выводы:

1. В истории украинского создания государства исторически довольно стойкими оказались формы непосредственной демократии (древнерусские вече, казацкие советы на Запорожской Сечи, Гетманщине) с прямыми выборами (советы старейшин, городских советов в Киевской Руси, казацкой старшины, гетманов). Практику выборного политического представительства украинскому народу пришлось завоевывать и усваивать в условиях формирования и функционирования высших представительных органов Королевства

Польского, Великого княжества Литовского, Речи Посполитой (XI — середина XVII в.), Австро-Венгрии и России (середина XIX — начало XX в.). В условиях событий украинской революции 1917–1921 гг. возрождение украинского создания государства привело к созданию отечественных представительных органов государственной власти — парламентов в УНР и ЗУНР. С победой большевиков начался процесс становления советской представительной системы. Итак, давние традиции форм народовластия, коллегиальности, многовековой опыт украинского представительства в Советах, в общегосударственных представительных учреждениях во время пребывания украинских земель в составе других государств, борьба за реальное народное представительство — составные наследия отечественной демократии.

2. Исторический опыт украинского создания государства в XVII–XVIII вв., 1917–1921 гг. доказывает: недооценка или игнорирование институтов и механизмов народного волеизъявления и представительства, политической оппозиции, компромиссов или поиск внешней «третьей силы» украинского создания государства ведут к потере государственности.

3. Положительный и отрицательный опыт молодой многопартийности в Украине в начале XX в., ее роль в государственных процессах предостерегает от узкопартийных подходов к самому созданию государства, парламентской работе, демократическому избирательному процессу. Эсеровские направления деятелей УЦР и либерально-демократические мероприятия УН Рады ЗУНР дали совсем разные результаты. Конъюнктурные ошибки политического руководства Центральной Рады, Гетманата, Директории, невозможность решения острых социально-экономических проблем, адекватного социальным ожиданиям ответа, в т. ч. на законодательном уровне, дорого стоили украинскому народу. Если принципом государства является реальное народовластие, то и государственная политика должна быть направлена на удовлетворение нужд народа, каждого из своих граждан.

4. Опыт «советского парламентаризма» на практике доказал бесперспективность и вредность распространения законодательных полномочий на разные государственные органы власти и управления — Всеукраинские съезды Советов, ВУЦИК, его Президиума, Совнарком, объединение законодательных, распорядительных и исполнительных функций. История ВР УССР убедительно доказала: без стабильного демократического политического режима в государстве, при подчиненности правящей партии настоящий парламентаризм, реальное народовластие невозможны.

Решение проблем политической и конституционной реформы в Украине на современном этапе подтверждает необходимость учета не только зарубежного, но и отечественного исторического опыта парламентаризма, политического представительства. Сегодня, как и в практике «советского парламентаризма», еще не решена проблема преодоления отчужденности гражданина от власти, законодательной политики государства. ВР Украины как общенациональный представительный орган своим составом слабо отражает реальное волеизъявление граждан, социальную структуру общества, сословное равенство. Сужены возможности общественного обсуждения законопроектов, влияния граждан на

законопроектную и законотворческую работу<sup>1</sup>. Как и в 1917–1920 гг., нынешние политики пытаются формулировать конституционные нормы, исходя из временного политического интереса, без учета дальновидных общественных интересов. Решением Конституционного Суда Украины Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 г. признан неконституционным [96]. Так недавняя история напомнила о необходимости учитывать уроки отечественного парламентаризма, быть последовательным в реализации норм, регулирующих законодательный процесс, для принятия новой редакции Конституции Украины специально уполномоченным органом учредительной власти.

#### ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. *Український парламентаризм : минуле і сучасне* / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999.
2. *Бандурка О. М., Древаль Ю. Д.* Парламентаризм в Україні : становлення і розвиток : моногр. — Х., 1999.
3. *Кислий П., Вайз Ч.* Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду. — К., 2000.
4. *Журавський В. С.* Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). — К., 2002.
5. *Ермолаєв В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). — Х., 2005.
6. *Морган Л. Г.* Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации / пер. с англ. — 2-е изд. — Л., 1935.
7. *Костомаров Н. И.* Исторические произведения. Автобиография. — К., 1989.
8. *Прокопий из Кесарии.* Войны с готами. — М., 1950.
9. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : в 2 т. — К., 1991. — 12 кн. Т. 1.
10. *Полное собрание русских летописей.* — М., 1997. — Т. 1 : Лаврентьевская летопись. — Стб. 397.
11. *Грушевський М. С.* Нариси історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV сторіччя. — К., 1991.
12. *Любавский М. К.* Лекции по древней русской истории до конца XVI века. — 4-е изд., доп. — СПб., 2000.
13. *Сергеевич В. И.* Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей : ист. очерки. — М., 1867.
14. *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. — Ростов н/Д, 1995.
15. *Юшков С. В.* Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі. — К., 1992.
16. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси. — К., 1993. — Т. 3.
17. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси. — К., 1992. — Т. 2.
18. *Полное собрание русских летописей.* — М., 1975. — Т. 32 : Хроника Литовская, Жмойтская и Быховца.
19. *Бальцер О.* К истории общественно-государственного строя Польши / пер. с пол. — СПб., 1908.
20. *Дыбковская А., Жарын М., Жарын Я.* История Польши. С древних времен до наших дней. — Варшава, 1995.
21. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси. — К., 1994. — Т. 5.
22. *Статут Великого княжества Литовского 1966 года.* — Б. м., б. г.
23. *Статут Великого княжества Литовского 1529 года.* — Минск, 1960.
24. *Максимейко Н. А.* Сеймы Литовско-Русского государства до Люблинской унии 1569 г. — Харьков, 1902.
25. *Статут Великого князівства Литовського 1566 року.* — Мінськ, 2003.
26. *Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М.* История государства и права Польши. — М., 1980.
27. *Статут Великого княжества Литовского.* — СПб., 1811. — Ч. 1.
28. *Смолий В. А., Степанков В. С.* Українська національна революція XVII ст. (1648–1676 рр.). — К., 1999.
29. *Грушевський М. С.* Очерк истории украинского народа. — К., 1990.
30. *Сербогін С. М.* Влада і державна служба : історичний аспект. — К., 1999.

<sup>1</sup> В этом отношении заслуживает внимания законопроект, разработанный Департаментом конституционного и административного права Министерства юстиции Украины в 2009 г. «О влиянии общественности на принятие нормативно-правовых актов («О лоббировании»)» [94], размещенный для общественного обсуждения на официальном сайте Минюста. См. также: [95, 562–578].

31. Журавський В. Козацьким конституціоналізм і його роль в еволюції вітчизняного парламентаризму // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2.
32. Грушевський М. С. Історія України-Руси. — К., 1996. — Т. 8, ч. 1.
33. *История Малороссии* Николая Маркевича. — М., 1842. — Т. 1.
34. Костомаров Н. И. Богдан Хмельницкий. — К., 2004.
35. *Архив Юго-Западной России*. — СПб., 1875. — Ч. 2, т. 8 : 1658—1669 гг.
36. Крип'якевич І. П. Історія України. — Львів, 1990.
37. Окінішевич Л. Центральні установи України-Гетьманщини XVII—XVIII ст. Ч. 1 : Генеральна Рада // Праці Комісії для вивчення історії західно-руського та українського права. — К., 1929.
38. Окінішевич Л. Центральні установи України-Гетьманщини XVII—XVIII ст. Ч. 2 : Рада старшин // Праці Комісії для вивчення історії західно-руського та українського права. — К., 1930.
39. Окінішевич Л. Лекції з історії українського права. — Мюнхен, 1947.
40. Окінішевич Л. Генеральна старшина на Україні-Гетьманщині XVII—XVIII ст. — К., 1926. — Вип. 2.
41. Лисак-Рудницький І. Історичні есе : в 2 т. / пер. з англ. — К., 1994. — Т. 1.
42. Баран С. Весна народів в австро-угорській Україні // Хроніка 2000. — 1998. — № 23—24.
43. Пьольнер Е. Історія Австрії / пер. з нім. — Львів, 2001.
44. *Die Habsburgermonarchie 1848—1918*. Band III. Die Völker des Reiches. Т. 1. — Wien, 1980.
45. Барвінський О. Спомини з мого життя. — Львів, 1913. — Ч. 2.
46. Грушевський М. Українці в Австро-Угорщині // Хроніка 2000. — 1998. — Вип. 23—24.
47. *Історія Української РСР* : у 8 т., 10 кн. — К., 1977. — Т. 3.
48. Никифорак М. В. Державний лад і право на Буковині в 1774—1918 рр. — Чернівці, 2000.
49. Левицький К. Українські політики Галичини. — Тернопіль, 1996.
50. Киян М. Ш. Представительство от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906—1907 гг.). — Харьков, 1997.
51. *Государственная Дума* : указ. к стеногр. отчетам II созыва. — СПб., 1907. — Т. 1.
52. *Рада*. — 1907. — 15 лют.
53. Дорошенко Д. Мої спомини про давнє-минуле (1901—1914 рр.). — Вінніпег, 1949.
54. Лотоцький О. Сторінки минулого // Хроніка 2000. — 1998. — Вип. 27—28.
55. *Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва*. 1907—1912 гг. — СПб., 1912. — Ч. 1 : Общие сведения.
56. *Государственная дума в России* : сб. док. и материалов / сост. Ф. И. Калинычев. — М., 1957.
57. *Государственная дума*. IV созыв : стеногр. отчет. 1912—1913 гг. Сессия 1. Ч. 1. — СПб., 1913. — Стб. 5—6.
58. *Государственная дума* : стеногр. отчет. Третий созыв. Сессия 1. Ч. 1. — СПб., 1908. — Стб. 1569—1577.
59. *Государственная дума* : стеногр. отчет. Третий созыв. 1914. Сессия 2. Ч. 2. — СПб., 1914. — Стб. 637, 707—730, 771—780, 893—834.
60. *Проекты законов*, одобренные Государственной думой. IV созыв. Сессия 2. 1913—1914 гг. — Петроград, 1914. — Вып. 1.
61. *Українська Центральна Рада* : док. і матеріали : у 2 т. — К., 1996. — Т. 1 : 4 березня — 9 грудня 1917 р.
62. Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914—1920) : в 4 ч. — 2-ге вид. — Мюнхен, 1969.
63. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991.
64. Грушевський М. Спомини // Київ. — 1989. — № 9.
65. *Українська Центральна Рада* : док. і матеріали. — К., 1997. — Т. 2 : 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р.
66. *Конституційні акти України*. 1917—1920. Невідомі конституції України. — К., 1992.
67. *Державний вісник* — 1918. — 10 трав.
68. Винниченко В. Відродження нації. — Репр. вид. 1920 р. — К., 1920. — Ч. III.
69. *Вісник Української Народної Республіки*. — 1919. — 8 лют.
70. Петлюра С. Статті, листи, документи. — Нью-Йорк, 1956. — Т. 1.
71. Лозинський М. Галичина в роках 1918—1920. — Відень, 1922.
72. Макаруч С. А. Українська Республіка галичан. Нариси про ЗУНР. — Львів, 1997.
73. *Українська соборність* : ідея, досвід, проблеми (до 80-річчя Акту злуки 22 січня 1919 р.). — К., 1999.
74. Шандор В. Закарпаття і історично-правовий нарис від XI ст. до 1920 р. — Нью-Йорк, 1992.
75. Тищик Б. Західно-Українська Народна Республіка (державний апарат і законодавство) // *Право України*. — 1994. — № 5, 6.
76. Ленін В. І. Повне зібрання творів : в 55 т. — К., 1969—1978. — Т. 31.
77. *Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів*. — Х., 1932.
78. *Советское строительство*. — 1929. — № 5.
79. *Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украинской ССР*. — 1930. — № 23. — Ст. 225.



80. *Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украинской ССР. — 1932. — № 5. — Ст. 28.*
81. *Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. — К., 1937.*
82. *Гончаренко В.* Організація та діяльність Верховної Ради УРСР за Конституцією Української РСР 1937 р. // *Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 4.*
83. *Вісті Ц.В.К. Рад. — 1938. — 28 черв.*
84. *Результати виборів до Верховних Рад СРСР, УРСР та до місцевих Рад депутатів трудящих до Українській РСР 1938—1940 рр. : цифр. довід. — К., 1940. — Табл. 17.*
85. *Україна : друга половина XX століття. Нариси історії. — К., 1997.*
86. *Депутати Верховної Ради Української РСР. Одинадцяте скликання. — К., 1985.*
87. *Шайкевич А.* Портрет в манере Рубенса. Верховный Совет СССР эпохи застоя // *ОНС. — 1991. — № 2.*
88. *Положения о постоянных комиссиях ВР УССР от 29 июня 1966 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. — 1966. — № 25. — Ст. 150.*
89. *Ведомости Верховного Совета УССР. — 1980. — № 15. — Ст. 269.*
90. *Ведомости Верховного Совета УССР. — 1982. — № 50. — Ст. 819.*
91. *Бутко И. Ф., Пухтинский Н. А.* Концепция законодательства союзной республики о местных Советах // *Советское государство и право. — 1990. — № 1. — С. 13—14.*
92. *Ведомости Верховного Совета УССР. — 1989. — № 45 (Приложение). — Ст. 624.*
93. *Ведомости Верховного Совета УССР. — 1990. — № 4.*
94. *О влиянии общественности на принятие нормативно-правовых актов [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.minjust.gov.ua/0/22569/>*
95. *Федоренко В. Л.* Система конституційного права України : теоретико-методологічні аспекти : моногр. — К., 2009.
96. *О внесении изменений в Конституцию Украины : Закон Украины от 08.12.2004 г. // Офіційний вісник України. — № 72/1. Спец. вип. — 2010. — Ст. 2597.*

---

**Ермолаев В. Н. Становление и развитие высших представительных органов Украины**

**Аннотация.** Статья посвящена историческим, теоретическим и организационно-правовым основам становления и развития украинского парламентаризма.

**Ключевые слова:** представительные органы, политическая система, реформы, избирательное законодательство.

**Ermolaev V. Origin and Development of Supreme Representative Agencies of Ukraine**

**Annotation.** The article is devoted to the historical, theoretical, organizational and legal foundations of origin and development of Ukrainian parliamentarism.

**Key words:** representative agencies, political system, reforms, electoral legislation.